[Comisión Especial para el Estudio del Cooperativismo]
S/C

Versión Taquigráfica N° 619 de 2011

INSTITUTO NACIONAL DEL COOPERATIVISMO (INACOOP)

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 5 de julio de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alejandro Sánchez.
MIEMBROS:	Señores Representantes Gustavo A. Espinosa, Roberto Frachia,Marcelo Maute Saravia,Iván Posada, Berta Sanseverino y Hermes Toledo Antúnez.
INVITADOS:	Por INACOOP, señores Juan José Sarachu, Presidente; doctor Diego Moreno, representante del Poder Ejecutivo; José Jorge Alvariño, Director; y escribano Danilo Gutiérrez.

SEÑOR PRESIDENTE (Sánchez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——Damos la bienvenida a la delegación del INACOOP, integrada por su Presidente, contador Juan José Sarachu y por los Directores, doctor Diego Moreno, señor José Jorge Alvariño y escribano Danilo Gutiérrez

Es un gusto recibirlos en la mañana de hoy. En el marco del comienzo del trabajo de esta Comisión nos interesaba escuchar vuestra opinión acerca del estado de situación del cooperativismo y las preocupaciones, propuestas y objetivos en que están trabajando.

SEÑOR SARACHU.- Buenos días y muchas gracias por la invitación. Realizo un saludo muy especial porque estamos muy cerca del día del cooperativismo, que este año tiene por lema apostar fuertemente a la juventud, que es el futuro del cooperativismo y de un mundo más solidario; a esa apuesta estamos jugados.

¿Qué les puedo decir como presentación? Que en marzo cumplí sesenta años aunque parezca increíble de vínculo con el sector cooperativo; así es como me gusta presentarme.

Lo importante, en esa apuesta a la juventud, es que venimos trabajando con la ANEP y con la enseñanza técnica para poder empezar desde abajo una formación de formadores en los treinta y cuatro institutos que hay en el país. El próximo año vamos a iniciar un módulo fuerte de cooperativismo, porque en los programas de Primaria está incluido el tema, pero depende de que las maestras y profesores sepan de él para poder trasmitirlo. Entonces, nos decidimos a empezar desde abajo, sin perjuicio de ir cubriendo diferentes instancias, porque hay liceos y otras instituciones que ya tienen actividades en ese sentido y habrá que fortalecerlas.

Las cooperativas escolares han brindado soluciones positivas en muchos países, permitiendo resolver problemas de manera práctica como, por ejemplo, compras en común de útiles, etcétera, actividades que

pueden ir formando una mentalidad más solidaria. Si queremos cambiar el mundo tendremos que insistir mucho en esto, aunque no en forma exclusiva, porque comparto lo que dijo Stiglitz en 2008, en la inauguración de un evento de economía social que se realizó en Sevilla, en cuanto a que para que exista una sociedad más equilibrada se necesita que esté fundada sobre tres pilares fundamentales. Él hablaba de un sector privado tradicional, y yo agrego que perdurará en la medida en que cumpla cabalmente con su responsabilidad social y empresarial, y no como una mera cuestión de marketing. Él también sostenía que se necesitaba un Estado fuerte, con controles porque la crisis que padecieron los países desarrollados fue por falta de controles, que no agobie ni asfixie la iniciativa y creatividad individual, sino que marque los límites, la cancha, y actúe cuando corresponda. Stigliz también se refería a un tercer pilar que consideraba imprescindible para que existiera equilibrio, que era un sector cooperativo, o de la economía social concepto más amplio, como el mutualismo o asociaciones que de alguna manera también cumplen una actividad económica; inclusive hoy existen hasta algunas sociedades anónimas de empresas recuperadas que no tienen el estatuto de cooperativa pero que funcionan sobre la base de los principios y valores que inspiran el cooperativismo. Él decía que si no había un sector fuerte y creciente, sería muy difícil lograr el equilibrio societario.

Él vive en una cooperativa de vivienda en Nueva York, tiene una editorial cooperativa junto con otros autores, y da clases en la Universidad de Columbia, que es sin fines de lucro, que aborda el tema del cooperativismo con mucha fuerza.

Una de las iniciativas que tenemos es la de procurar traerlo para el mes de noviembre o principios de diciembre, cuando se realizará una instancia regional la nacional se realizó en estos días y algunos de los aquí presentes participaron; por lo menos, vimos al señor Presidente, bajo la Presidencia pro tempore uruguaya, y en ella tendrá lugar una conferencia internacional de la OIT sobre la resolución 193 de promoción de las cooperativas. En eso estamos y vamos a ver si nos da el cuero.

SEÑOR ALVARIÑO.- Integro el Directorio del Instituto, a propuesta de la gremial, de CUDECOOP y, naturalmente, con la designación del Poder Ejecutivo, tal como establece la ley.

En la Comisión Honoraria del Cooperativismo hemos estado trabajando desde los períodos anteriores, tanto en el que se discutió la ley como en el que se aprobó por unanimidad en la Cámara de Representantes y en la de Senadores. Posiblemente, uno de los errores que hemos cometido es el de no haber continuado, en forma permanente, el contacto con el Parlamento, y esta es la primera reunión a la que asistimos a partir de la aprobación de la ley. Eso hubiera sido lindo, y en aquel momento hubo varios Diputados, y también algún Senador, que expresaron que no podíamos permitir que la ley se transformara en letra muerta, sino que debíamos darle ese soplo de vida necesario que puede dar Dios que el trabajo permanente brinda a estos asuntos. Nosotros empezamos y tuvimos que hacer todo de cero, porque no había nada. Debimos ubicarnos dentro del Presupuesto en unas partidas que había disponibles para el Instituto y en eso estuvimos prácticamente un año. Ahora estamos funcionando muchísimo con las cooperativas, estamos bastante contentos con el trabajo, y nos quedan muchas cosas para llevar adelante, básicamente cuestiones que tienen que ver con la promoción, a pesar de que estamos trabajando en todo el país. Hemos realizado programas de promoción que han abarcado todo el país, desde Montevideo a Bella Unión, y hemos colaborado prácticamente con todas las federaciones de cooperativas.

El contador Sarachu mencionó algo respecto a la economía social, que seguramente va a ser un deber, una iniciativa que vamos a tener que desarrollar, porque en el mundo se están llevando adelante experiencias de legislación de la economía social, ya que en los países desarrollados está cumpliendo roles muy importantes. Hace poco recibimos la visita del señor Ministro Barrera, español, quien nos hablaba de la posibilidad de la promulgación de una ley relativa a la economía social. El tema es muy importante, y como mandato de la ley no solamente debemos llevar adelante emprendimientos de carácter cooperativo sino también todo lo que sea posible respecto a la economía social.

Yo creo que esta es una primera instancia de acercamiento tenemos varias propuestas de orden legislativo que serán desarrolladas por el doctor Diego Moreno y el contador Danilo Gutiérrez, pero también prevemos otras para ir proyectando elementos que nos ubiquen en el universo de la economía social, porque quienes estamos en esto yo no soy economista creemos que es el camino que se debe recorrer para que la economía se vuelva sustentable, más solidaria, tenga permanencia en el tiempo y no sea simplemente una herramienta para lucrar sino que también sirva para educar.

SEÑOR MORENO.- Yo represento al Poder Ejecutivo en el Directorio del Instituto Nacional de Cooperativismo, y me sumo a las palabras de agradecimiento de mis compañeros Sarachu y Alvariño. Esta Comisión tuvo un rol fundamental en la aprobación de la ley general de cooperativas y que fuera votada en forma unánime en ambas Cámaras del Parlamento. Eso no es algo muy frecuente, y nos está diciendo que a pesar de las diferencias y trayectorias que puedan tener los distintos partidos políticos, se ha generado una sensibilidad muy importante con el cooperativismo y la economía social y solidaria, que no es para nada sencillo.

En esta oportunidad vamos a plantear algunos temas a efectos de posibilitar la revisión del marco normativo de las cooperativas y de la economía social y solidaria, que no solo comprende la Ley Nº 18.407, sino que entendemos se debería ampliar a otras normas que en forma directa o indirectamente tienen que ver con el fenómeno cooperativo.

A esta agenda llegamos luego de ser discutida en el Consejo Consultivo del Cooperativismo órgano del INACOOP, en el que están representados dos integrantes por cada modalidad cooperativa: dos representantes de la Administración Nacional de Educación Pública y dos representantes de la UDELAR.

Hace poco realizamos un seminario nacional sobre políticas públicas de promoción del cooperativismo en aplicación de la Recomendación Nº 193 de la OIT. Por esos motivos, entre los materiales que repartimos a la Comisión se encuentra esta disposición porque su eje central tiene que ver con la promoción y sensibilización ya sea a los Estados, organizaciones empresariales, sindicales o cooperativas sobre la economía social y solidaria.

Ese seminario tuvo cuatro ejes de discusión, que se armaron en una mesa de referentes convocadas por el INACOOP, en la que participaron diversas instituciones públicas y privadas, por ejemplo, Ministerios, Entes Autónomos y movimientos cooperativos. Para eso se tuvieron en cuenta dos factores fundamentales: los objetivos estratégicos del gobierno nacional y los principales postulados de la Recomendación Nº 193. Tal como lo establece dicha Recomendación, nos parece que es central hacer alianzas estratégicas entre los objetivos estratégicos de los gobiernos y las demandas del sector cooperativo.

En ese seminario los ejes fueron: marcos jurídicos y administrativos, inclusión social y laboral, educación formal y desarrollo de capacidades, y desarrollo e integración productiva.

En el eje sobre marcos jurídicos y administrativos participaron la Auditoría Interna de la Nación, la Dirección Nacional de Registros, el Ministerio del Interior, la Oficina de Atención al Consumidor, docentes de la nueva materia optativa "Derecho Cooperativo" de la Faculta de Derecho, el INACOOP y el movimiento cooperativo.

De ahí surgieron algunos temas que también se incluyeron en esta agenda.

Algo que me parece importante mencionar es que ese taller se habló sobre la necesidad al menos de parte de los organismos del Estado: INACOOP, Auditoría Nacional de la Nación y Dirección Nacional de Registros de concertar los temas que hay que impulsar para luego volcarlos a la Comisión. Por supuesto que no nos abrogamos el derecho de hablar por la Auditoría Interna de la Nación, pero la idea es coordinar previamente e impulsar los mismos puntos. Desde el punto de vista metodológico esto es algo relevante para encarar la tarea.

Esta es una primera agenda de temas: algunos son de carácter formal y creemos que no insumirán mucha discusión, y otros tienen que ver con aspectos sustanciales, que hay que encarar a mediano y largo plazo

El seminario terminó el día viernes y aún no pudimos sistematizar todo lo que de allí surgió. Este es un primer pantallazo.

SEÑOR GUTIÉRREZ.- Como punto de partida sería bueno reafirmar la propuesta metodológica. Valoramos mucho lo realizado por el Parlamento con la ley de Sistema Cooperativo porque fue una iniciativa largamente promovida por el movimiento sindical. Hubo tres intentos fallidos durante treinta y cuatro años antes de que se aprobara esta norma. De la instancia de 1991 tomamos algunas lecciones, y una de ellas era que el movimiento no estaba lo suficientemente articulado para presentar

una propuesta con fuerte consenso. Después de formulada, comenzaron a surgir distintas visiones que trascendieron al Parlamento. Eso debilitó mucho la posición del movimiento. A su vez, la ronda de consultas dentro del Estado no fue el mejor mecanismo utilizado en aquella época porque pasó por todas las oficinas imaginables de todos los Ministerios, llegando la propuesta a la Comisión parlamentaria con más observaciones que artículos, inclusive, observaciones contradictorias entre sí.

Eso fue lo que se evitó en el proceso que terminó con la aprobación de la ley en el año 2008. En aquel momento existía la Comisión Honoraria de Cooperativismo con la misión de articular las distintas entidades estatales. Nosotros pretendemos no ser el único interlocutor, pero sí llegar con un planteamiento común y con cierto avance.

Actualmente, el movimiento cooperativo tiene a CUDECOOP como institución reconocida por la propia ley y como representante de todas las ramas que deban hacer un trabajo similar. Con la Confederación hemos compartido una cantidad de puntos que aquí se plantean y, en general, coincidimos. Por lo tanto, no será difícil llegar a acuerdos de esa naturaleza.

Como bien dijo el señor Moreno, acá hay algunos temas formales, a corto plazo, que habría que resolver, inclusive, porque las cooperativas deben modificar sus Estatutos. Los señores Diputados votaron una prórroga de un año y esperamos que sea la última. Para eso hay que definir aspectos de naturaleza formal.

Seguramente por distracción para reformar los estatutos se impusieron mayorías que son inalcanzables. En primera instancia se tiene la suerte de aprovechar la adecuación de los estatutos de acuerdo con la ley. El artículo 221 de la ley permite quórum sin mayorías, lo cual es bastante más flexible. Es decir que para adaptarse a los estatutos, no existirían estos obstáculos, pero de aquí en adelante sería algo insalvable. Solo las cooperativas que tienen reunión de delegados podrían resolver estos temas.

De todas formas, hay que acordar que no son temas menores y que las mayorías especiales son exigibles. No hay que olvidar que tenemos cooperativas con distintas características, de diferentes dimensiones y que habrá que buscar una gama de soluciones. No hay un quórum o mayoría que sea ideal para todos los tipos de cooperativas.

Otro aspecto tiene que ver con la definición de cooperativas de trabajo. En la ley se agregó un inciso que abrió las puertas, sobre todo, a las cooperativas de artesanos. En este caso, generalmente los trabajadores desarrollan su trabajo en forma individual, pero comercializan y desarrollan marcas y estrategias en común para tener presencia en el mercado.

Esa ampliación de la definición fue infeliz en algunas de las exigencias pues dificulta el funcionamiento de cooperativas de profesionales. Esto fue presentado por las redes de cooperativas odontológicas del país. Creemos que con una adecuación o flexibilización de la definición no sería necesario incorporar un nuevo tipo o clase de cooperativa, sino que funcionarían dentro del régimen común de cooperativas de trabajo.

Esto no solo servirá a los profesionales sino a unos cuantos más, y no supone desfigurar el concepto de cooperativa de trabajo.

Otro asunto es la contratación de dependientes en las cooperativas de trabajo, que ya habíamos advertido con anterioridad, pero como era muy novedoso y la ley era muy extensa, no se ahondó en el tema. La dificultad surge especialmente con los colegios y liceos cooperativos. ¿Qué ocurre? Hoy hay una limitación en el número de trabajadores dependientes, de trabajadores no socios, en una cooperativa de trabajo. En general, en otros casos por lo menos, en la legislación española está previsto desde hace tiempo, tanto para cooperativas como para sociedades laborales, se comparan las horas anuales trabajadas por socios y por dependientes. Y se hace de esa manera porque, por ejemplo, la profesora de educación musical va a ese colegio o liceo una vez a la semana. Si se sumaran todos estos trabajadores de tiempo muy parcial y se los comparara con el número de socios, siempre superarían el 20% y no es, precisamente, porque exista voluntad de tener una relación de dependencia fuerte. Lo mismo sucede en las cooperativas de salud, que tienen especialistas contratados a término. Además, en general, esas personas tienen multiempleo. De manera que es muy raro que se dé su participación en la cooperativa como eje de su vida, que esa sea su fuente central de trabajo.

Hemos sido un poco conservadores en este tema. Hay que medir las excepciones para que no se desfigure el concepto de la cooperativa de trabajo. En la legislación comparada encontramos que dentro del porcentaje fijado no se cuenta a aquellos dependientes que se contratan en función de políticas públicas. Sería el caso, por ejemplo, de la incorporación de pasantes, para que los estudiantes tengan oportunidades laborales, o de programas como el denominado "Objetivo Empleo", del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, u otros de promoción del trabajo para personas que tienen dificultades de acceso o que requieren oportunidades para capacitarse; esos ejemplos estarían exceptuados del porcentaje. En la ley actual hay alguna previsión en cuanto a zafrales y contratos a término, en situaciones especiales, pero sería bueno tener en cuenta todo el régimen en general.

Por otra parte, hay otra cuestión a tener en cuenta, que es la relativa al proceso de regularización de quienes están fuera de los términos legales. La Auditoría Interna de la Nación hoy no tiene herramientas como para aceptar planes de regularización progresiva, hasta llegar a la situación normal, como tienen el Banco Central y otro tipo de superintendencias. Entonces, donde hay un apartamiento, por mínimo que sea, debe haber una sanción y no se expiden los certificados, lo que complica mucho la situación. Aquí se trata de procesos sociales: si hay que incorporar una cantidad de personas como socios, se deben desarrollar las herramientas para que ese proceso no ponga en riesgo el funcionamiento de la institución; esas personas deben tener las armas, la motivación, como para incorporarse plenamente, con responsabilidad.

De hecho, tuvimos el caso de una cooperativa que pidió transformarse en sociedad anónima porque según ellos no podía incorporar a los trabajadores como socios porque eran un porcentaje altísimo seis socios en cuarenta trabajadores; se daba una situación más que atípica. Si contáramos con elementos que permitieran que en cuatro o cinco años la gente fuera pasando a la nueva calidad, ello solucionaría el problema, por lo menos desde el punto de vista formal; si existe o no voluntad de incorporar a los trabajadores como socios es otra historia, se resuelve de otra manera, no por la vía de la ley.

Seguramente, las gremiales harán referencia a la prestación coactiva para el desarrollo de las cooperativas. En el caso de las cooperativas de vivienda el procedimiento no funcionó porque partió de una base irreal: que los ingresos de los núcleos de todas las cooperativas estuvieran categorizadas por el Ministerio de Vivienda. Y eso no es así; solo responde a las cooperativas más recientes. Habrá que buscar elementos objetivos para que esto no resulte complicado. La idea es simplificar el sistema.

En realidad, los montos de prestación coactiva por concepto de cooperativas de vivienda no son significativos dentro del total. Nosotros pretendimos y el legislador lo recogió que todos contribuyeran a esa prestación, no solo porque es equitativo, sino, además, porque es una manera de exigir responsabilidades, de comprometer a todos, de comprometer al propio Instituto en la rendición de cuentas de esos recursos que salen del propio movimiento y no solo del Presupuesto Nacional.

En cuanto al régimen tributario y de la seguridad social, hubo alguna dificultad que se fue corrigiendo parcialmente. En cuanto a la aplicación del IRPF a los socios en caso de percepción de excedentes o retiros de capital, la forma en que había quedado establecido no respondía para nada a la filosofía de la reforma tributaria dado que era un impuesto directo al capital. Además, imposibilitaba totalmente el funcionamiento de los nuevos instrumentos de capitalización, porque si a las participaciones subordinadas y con interés se les aplicaban los porcentajes del IRPF en el momento del retiro, no había rentabilidad posible, dado que los intereses eran inferiores, en mucho, a lo que se le cobraba por vía impositiva.

Esto se resolvió primero para las cooperativas de vivienda y luego, en la última Ley de Presupuesto, para las de ahorro y crédito. De todas maneras, esto debería responder a un concepto mucho más general; no se puede legislar para cada tipo de cooperativa. En esencia, todas las cooperativas de usuarios deberían tener el mismo régimen; no puede ser que las de ahorro y crédito tengan uno y las de consumo, otro; no tiene sentido. En el caso de las cooperativas de trabajo habría que estudiar un poco más este asunto porque el concepto es diferente; de cualquier manera, hay que encontrar la solución. Además, la incongruencia no es solo por las diferencias de tratamiento entre las distintas cooperativas, sino también con respecto a las sociedades comerciales, para las que por lo menos se considera el valor nominal o el valor integrado de capital en el momento de su aporte y, luego, el plus que pudo haber significado su retiro. Eso no está previsto para las cooperativas.

Una reivindicación planteada por las cooperativas de consumo aunque no es exclusiva de estas cooperativas, es que en este proceso de formalización, de regularización, de bancarización, que se está impulsando está

prevista una devolución parcial de IVA. Los representantes de estas cooperativas sostienen que todo lo que se realiza a través de la cooperativa con régimen de retenciones está igualmente registrado y debería tener el mismo tratamiento. De lo contrario, quedan en una situación desventajosa frente a las sociedades comerciales que operan en el mismo giro.

La existencia de secciones de distintas ramas de actividad que es positivo dio lugar a una problemática nueva, dado que se generan dudas con respecto al régimen de aportes, a la categoría para los laudos que les corresponde.

En cuanto a las compensaciones de directivos, es un asunto que no surge a partir de la ley, sino que viene desde el fondo de la historia. Las interrogantes son si deben aportar, qué tipo de aportes deben hacer, si lo deben hacer por viáticos o como si recibieran un salario y, por tanto, a qué cobertura tienen derecho. Vale la pena despejar todas estas dudas. Lo bueno es que la ley habla de compensaciones como una figura que ciertamente no es un anticipo cooperativo ni un salario, sino otra cosa. Hay que ver qué régimen supone esto.

Con respecto al sistema de contralor de las cooperativas, la ley optó por unificar. Nosotros pedimos la unificación de los sistemas de supervisión y de promoción. ¿Qué ocurre en la práctica? La Auditoría Interna de la Nación entiende que hoy no tiene herramientas para supervisar la gestión social de las cooperativas de vivienda y que en el Ministerio de Vivienda sí existen esos equipos. Por lo tanto, lo lógico sería que en el caso de las cooperativas de vivienda la relación fuera con el Ministerio de Vivienda.

Advierto que en este caso también hay un punto a tener en cuenta, vinculado con el certificado de regularidad y la exigibilidad. Si pasan a la órbita del Ministerio de Vivienda, esta Cartera debería tener un régimen similar de expedición de certificados de regularidad, con las mismas consecuencias. No es cuestión de que al desvincularse de la AIN, queden en un limbo.

Otro aspecto práctico, pero costoso, es el relativo al contralor de asambleas y elecciones de las cooperativas en las que existen regímenes de retenciones salariales y de pasividades, es decir, las de consumo, de ahorro y crédito y, tal vez, las de vivienda, aunque en la práctica no lo reclaman. ¿Qué ocurre en este punto? El legislador, en una vieja ley, la Nº 12.179, para dar garantías a los socios, impuso el contralor de la Corte Electoral. Sin embargo, en la práctica se superpone el control de la Corte Electoral y el de la Auditoría Interna de la Nación. Inclusive, ha habido criterios distintos de uno y otro órgano. En cuanto a las mayorías y los quórum necesarios para reformar los estatutos ha habido dos criterios bien diferentes. Por suerte, en la reforma de la ley esto quedó aclarado y no volverá a repetirse.

De hecho, nos encontramos con que en una misma asamblea hay delegados de ambos organismos de la Corte Electoral y de la Auditoría Interna de la Nación; se debe presentar documentación diferente para cada uno de ellos; se utilizan criterios distintos, provenientes de la ley o del decreto reglamentario, en cuanto a cómo realizar las convocatorias, exigiendo en algún caso una convocatoria en medios locales y, en otros, en medios nacionales; la Corte Electoral exige que siempre se publique en el Diario Oficial y la Auditoría no. Todo esto implica costos importantes para las cooperativas. Asimismo, se superponen los plazos de presentación de la documentación. Se debe tener simultáneamente prevista la presentación de determinada documentación en un órgano en un plazo y, en el otro, en otro plazo. Entendemos que habría que simplificar todo este procedimiento.

También quiero referirme a la transformación de cooperativas en otros tipos sociales. Al respecto, había dos tendencias universales. Una de ellas, histórica, principista, sostiene que las cooperativas no se pueden transformar en otro tipo social, porque la "affectio societatis" es diferente, hay otra lógica y que si se quiere desarrollar una lógica comercial hay que constituir otra empresa, pero no transformar una cooperativa en una empresa comercial. La otra es la idea más reciente que se utiliza en los países más desarrollados tiende a admitir todo eso, con la salvedad de que los fondos de reserva van al movimiento, no se tocan. De lo contrario, por vía indirecta, la gente se repartiría lo que la ley no les permite repartir en caso de disolución.

En Uruguay, el legislador optó por prever una excepción: en casos en los que peligra la fuente de trabajo y no hay otra alternativa, se admite la transformación de cooperativa en otro tipo social. Para ello exige dos dictámenes positivos: de la Auditoría Interna de la Nación y del Instituto. Ya tuvimos un caso. Nos encontramos con que esto no divide los campos, sino que se superponen competencias, en tanto ambas opinan sobre lo mismo. También sucede con el procedimiento: hay que hacer dos trámites paralelos en

organismos que tampoco coordinan entre sí formalmente, más allá de que lo hagamos en la práctica. Entiendo que habría que simplificar el mecanismo para lograr un buen funcionamiento.

Como decíamos, lo que reclama la Auditoría Interna de la Nación es muy importante. ¿Con qué se encuentra? En primer lugar, con algunas ramas de cooperativas que en el pasado no tenían ningún tipo de control y, por lo tanto, cualquier cosa que se les exija es una carga muy grande, por más que sea para su bien. Hay una gran disparidad entre las distintas clases de cooperativa: no tienen la misma cantidad de socios y tienen diferentes números económicos, dimensiones y desarrollos; por lo tanto, es injusto que las exigencias de la Auditoría sean uniformes para todas ellas. Por ese motivo se están pidiendo criterios de flexibilidad. En este caso, se deberá tomar una decisión política; es decir, si ese escalonamiento debe hacerse por la vía de decreto reglamentario y, por lo tanto, dar ciertas garantías de estabilidad, o que se transfieran a la Auditoría por resoluciones internas, lo que daría más flexibilidad y adaptación, pero mayor riesgo en la toma de decisiones rápidas no controlables. Se entiende que a partir de cierta dimensión, todas deberían tener auditorías externas, pero eso no se puede exigir al conjunto.

En cuanto a la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa, la ley avanzó en todo lo que dijo el señor Presidente. Se fomentó la educación cooperativa, se generó conciencia de ello en el propio movimiento y se crearon grupos especializados dentro de la cooperativa para tratar el tema. El único antecedente en el que se imponía este Comité como órgano preceptivo era la vieja ley de 1971 de Cooperativas de Ahorro y Crédito, hoy es una Comisión auxiliar de la cual no se puede prescindir. Lo que estamos pidiendo es que hagan lo mismo que con la Comisión Fiscal y con la Comisión Electoral, es decir, que cuando la cooperativa es muy chiquita pueda ser unipersonal, que haya un encargado del área porque no tienen gente para cubrir todos los cargos.

Por otra parte, hay grandes temas políticos, como el de contrataciones de obras y servicios públicos, la adaptación del TOCAF, etcétera.

Además, nos han hecho planteos desde la Administración Pública, por ejemplo, que para cooperativas sociales se pueden hacer contrataciones directas, pero es muy incómodo para determinadas instituciones estatales seleccionar directamente a la cooperativa que contrata. Se podría pensar en un mecanismo de licitación para que cooperativas con las mismas características puedan llevar adelante esos procesos con total transparencia, y que no quede a discrecionalidad de cada organismo.

El MIDES, CUDECOOP y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay están trabajando en los incentivos legales o disposiciones preceptivas para la transición de cooperativas sociales a cooperativas de trabajo típicas. El instrumento de la cooperativa social se creó con la idea de que fuera transitorio, pero la práctica muestra que es muy difícil el pasaje. En algunos casos es natural; no se puede pensar, por ejemplo, que el "call center" atendido por ciegos se transforme rápidamente en una cooperativa de trabajo típica, aunque se la podría ayudar. También se puede dar el caso de que gente muy mayor pueda tener dificultades para capacitarse o adaptarse a nuevas situaciones. Pero no son todos los casos y ese régimen especial de funcionamiento termina desfigurándose. Además, hay que tener en cuenta que tienen un ingreso fijo que los burocratiza, que no los incentiva a mejorar, pero que, por otro lado, les da cierta estabilidad y seguridad. Hay cosas que hay que analizar para lograr un régimen de transición.

Las cooperativas de pymes o de servicios empresariales estaban previstas en el viejo proyecto de CUDECOOP, y habría que analizarlo con los propios actores. La Comisión legislativa en el período anterior retiró el artículo respectivo del proyecto porque podían filtrarse otras cosas que no eran manejables. Ahora, con más tranquilidad y con la ley general sancionada, habría que ver algunos regímenes especiales. Son procesos que no son raros; por ejemplo, las cooperativas agrarias son unidades productivas individuales, clásicas, que están asociadas entre sí y que hacen procesos de venta en común, compran insumos, servicios comunes y ese tipo de cosas. Esto supone definiciones políticas, pero considero que al país le hace bastante bien tratar de fortalecer ese entramado debido a los procesos de concentración que se están viviendo.

En lo que refiere al marco legal de otras formas de economía social y solidaria, considero que no es algo sencillo porque no existe una cultura única que diga cuál es el concepto; no está claramente definido. Hay distintas visiones y para incorporarlo a una ley tiene que haber determinados aspectos consolidados. De todas maneras, tenemos que ir avanzando, inclusive, hasta en la facultad del INACOOP. Hoy el INACOOP tiene facultades para investigar el tema y para proponer marcos jurídicos adecuados. Podrían quedar dudas si, por

ejemplo, los fondos de promoción y de crédito pueden ser aplicables en forma no cooperativa. Nosotros usamos un criterio amplio, pero es mejor que la ley lo diga expresamente.

En cuanto a profundizar la regulación referente a la recuperación de empresas por los trabajadores u otras políticas activas de combate el desempleo, la Ley de Cooperativas y la Ley Concursal incorporaron algunos instrumentos que son novedosos para el país. Recuerdo la pelea que tuvimos en 2004 para levantar un veto en ese punto. Creo que habría que profundizar en esto porque es muy complejo. Las cooperativas de trabajo tienen muchas trabas en el momento en que están recuperando una empresa, por ejemplo, no puede haber continuidad en el vínculo con la anterior, con su pasivo, etcétera. De pronto podríamos ensayar otro tipo de soluciones, como las que nos planteó el señor Juan José Barrera, Director General de Economía Social de España. Él nos dijo que ellos tienen políticas activas de promoción del empleo. El seguro por desempleo más que conservar una situación, trata de promover el autoempleo, y admite que ese grupo de trabajadores, si tiene las capacidades adecuadas o las genera, pueda constituir un nuevo emprendimiento con el monto del seguro de desempleo y no quedar ligado a una empresa que ya no tiene porvenir. Las alternativas que surjan son claramente de decisión política, y es bueno ustedes vayan conociéndolas y manejándolas.

Se plantea la extensión del artículo 105 a todas las cooperativas de trabajo. En definitiva, se dice que las cooperativas que provienen de empresas fallidas, en situaciones coyunturales, a término, con el control del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, etcétera, puedan realizar horas solidarias o reducir el ingreso por debajo del laudo, no para mantenerlo eternamente sino para salir de la instancia. Esto ya se viene realizando en la práctica porque a veces es la única salida en un primer período, aunque no es lo deseable. Consideramos que muchas cooperativas de trabajo en situaciones críticas deberían usar una herramienta similar, con el contralor del Ministerio de Trabajo, tal cual está previsto en la ley. Además, hay evidencia de que en situaciones de crisis las cooperativas conservan muchos más puestos de trabajo que las empresas tradicionales y, por supuesto, el ajuste lo hacen por algún lado.

Hay otros aspectos formales para considerar, que a la gente le importa. Uno de ellos refiere a las formalidades para la constitución y para la reforma de los estatutos de las cooperativas. Ahí hay una incongruencia porque la ley exige que el acta se transcriba en el Libro de Actas de la cooperativa y, con un testimonio, se inscriba en el Registro. El Libro de Actas no puede existir porque existe recién después de que la cooperativa está constituida y fue presentada en el Registro de Comercio. Esto necesita una solución inmediata; además, es un trámite muy sencillo.

Quisiéramos consultar más a fondo con el propio movimiento cooperativo de vivienda sobre la inscripción de los convenios de uso y goce para cooperativas de vivienda. De hecho, lo que nos dicen desde el Registro y tienen razón es que es publicidad y noticia a terceros; el Registro no da nada de esto al convenio de uso y goce. Entonces, ¿para qué hacer incurrir en costos y en procesos extensos? Hay dos posibilidades. Una de ellas es mantener el procedimiento y hacerlo dentro del Registro de la Propiedad Inmueble no en el Registro de Cooperativas, que es de base nominativa, patronímico, que es por padrones, de base real. Entonces, o se mantiene como está en la práctica y lo reconoce la ley, lo retira de los actos inscribibles en los registros de cooperativas o, sencillamente, se dispone darle una formalidad, una solemnidad, asegurar una matriz: que sea un documento público o privado protocolizado, o una escritura, pero que no se inscriba en ningún lado. Creo que lo fundamental es que haya una matriz a la cual recurrir.

Otro problema es el de los costos en que incurren las cooperativas con las declaratorias que tienen que hacer las sociedades comerciales cada vez que cambian sus Directivas, sus representantes, su domicilio. Para nosotros esta ley no es aplicable a las cooperativas, pero los bancos lo exigen a todos. Para una humilde cooperativa que quiera trabajar con un banco eso supone que tenga que gastar $ 8.000 o $ 9.000 todos los años porque las cooperativas renuevan total o parcialmente sus autoridades con mucha frecuencia. Para nosotros debe quedar clarísimo en la ley que esto no es aplicable a las cooperativas, o la visión que se desprende de otras instancias públicas sobre todo del Registro: es importante que todo el público pueda conocer efectivamente quiénes son los representantes de las cooperativas porque están operando permanentemente. En ese caso, lo que hay que hacer es bajarles los costos, y que, en lugar de esa escritura declaratoria, se haga un testimonio, algo simple, que esté exonerado de tasa registral, sobre todo en aquellas ramas que tienen menor poderío económico. Por lo tanto, debemos clarificar el tema y, sobre todo, abaratarlo y simplificarlo.

También se señala que hay una remisión incorrecta de algunos artículos, porque en el proceso de discusión en la Comisión se corrió la numeración, y después no fue corregido.

El Comité de Recursos fue una institución novedosa que se creó en la ley, pero más adelante se dice que sus decisiones se pueden recurrir ante la Asamblea General, que era lo que se quería evitar, y eso no tiene sentido. Sencillamente hay que corregir esto.

La rúbrica de libros es un aspecto difícil para las cooperativas pequeñas, debido a las formalidades que tienen que sortear. Lo que hay que hacer es simplificar y abaratar los trámites.

El artículo 214, que refiere al certificado de la Auditoría Interna de la Nación, habría que corregirlo porque se hizo pensando en las cooperativas que tienen regímenes de retención. A las otras casi nadie les pide el certificado de regularidad, por lo que si están en buena o mala situación da lo mismo, mientras no sean sancionadas expresamente. Inclusive, la Auditoría Interna de la Nación no tiene noticia de la existencia de algunas de ellas porque ni siquiera se han ido a inscribir. En este caso, lo que importa es que el certificado de regularidad sea exigido cada vez que uno se tenga que presentar ante la Administración Pública; de lo contrario, que no se permita hacer los trámites. Creo que eso se arregla muy fácilmente; es una mera formalidad.

SEÑOR POSADA.- Está claro que algunos de estos temas que se plantearon son de carácter formal y que, de alguna manera, pueden dilucidarse relativamente rápido. En todo caso, este es un trabajo al que deberíamos abocarnos. Hay otros temas que entran en una cuestión mucho más opinable, por lo que la Comisión deberá requerir otras opiniones, al margen de las del propio movimiento cooperativo.

Hace un tiempo largo que se aprobó la ley. Se han detectado estos errores y está muy bien que ingresemos en la idea de realizar ajustes, pero lo que nos preocupa es qué pasa con la reglamentación. Ese es un tema central. Inclusive, algunos de estos aspectos que se plantearon acá podrían tener solución por vía reglamentaria. Entonces, me parece que deberíamos insistir en este tema. ¿Cuál es la referencia que tiene el INACOOP con relación a este tema? Sabemos que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó un trabajo a la Presidencia, pero allí quedó el tema un poco trancado.

SEÑOR ALVARIÑO.- Hemos localizado ese trabajo. En determinado momento estuvo esfumado, y no se sabía dónde estaba, pero de golpe apareció. El trabajo pasó por la sección Jurídica de Presidencia. Estuvimos en contacto con la Secretaría de la Presidencia y se llegó a un acuerdo. Se hicieron una serie de consultas y se evacuaron algunas observaciones por parte del abogado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este momento, ese trabajo sigue en Presidencia. El contacto permanente que tengo yo es con la doctora Samboni, quien tomó el tema y lo llevó adelante en la medida de sus facultades y posibilidades. El tema está ahí, no diría que durmiendo, porque ella se preocupa, pero está paralizado.

Por otra parte, no sé si la reglamentación contempla todas estas cosas. Es muy probable que algunas sí, pero lo interesante sería asumir en la reglamentación por lo menos las modificaciones que no violaran el sentido de la ley. Inclusive, creo que la reglamentación tiene casi tantos artículos como la ley.

SEÑOR POSADA.- La inquietud viene a cuento porque, precisamente, a quien se le plantee todo el tema de la reglamentación, seguramente le va a surgir muchas de estas incongruencias que ustedes anotaban. En consecuencia, surge la necesidad del propio Poder Ejecutivo de impulsar algunas modificaciones que sería un mayor respaldo para todas estas iniciativas.

En cualquier caso, me parece que el tema del decreto reglamentario tiene una importancia fundamental en el trabajo que eventualmente podamos desarrollar.

SEÑORA SANSEVERINO.- Ha sido muy interesante todo lo que han preparado.

En algunas cuestiones presentan las incongruencias y lo que debería modificarse. ¿Han avanzado más o simplemente presentan el problema? Por ejemplo, en el tema relativo a las mayorías especiales nos presentaron el tema, pero ¿han avanzado en alguna propuesta que no han traído en el día de hoy?

SEÑOR MORENO.- Todavía no hemos avanzado, pero la idea es traer propuestas para la próxima reunión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del Directorio y de los integrantes de INACOOP. Sin duda han hecho un aporte importante y abultado para la agenda de la Comisión. Tendremos que comenzar a revisar los aspectos sobre los cuales podríamos empezar a trabajar en función de los comentarios que se han hecho aquí con respecto a la situación de la reglamentación así como a las cuestiones de carácter formal. Ha sido una reunión productiva.

Desde ya estamos a las órdenes para recibirlos en cualquier momento.

(Se retira de Sala la delegación del Instituto Nacional del Cooperativismo, INACOOP)

——Para el día martes 12 tenemos agendada la comparecencia de CUDECOOP que pidió ser recibida a efectos de trasmitirnos muchos de los puntos del movimiento cooperativo con respecto a la ley marco.

SEÑOR POSADA.- En función de la situación que existe con el tema de la reglamentación, sería bueno que planteáramos el tema al Poder Ejecutivo. Creo que es oportuno convocar al Ministro de Trabajo y Seguridad Social supongo que el planteo se hizo allí y averiguar en la Secretaría de Presidencia en qué está el tema. Ciertamente, más allá de los problemas que existan, me parece fundamental tener un avance en la reglamentación para después realizar las modificaciones concretas, si bien hay algunas que son muy puntuales y perfectamente podrían ajustarse. De todas maneras, me parece que sería bueno saber en qué está el Poder Ejecutivo en el tema de la reglamentación de la ley general de cooperativas.

SEÑOR ESPINOSA.- Comparto lo expuesto por el colega y agrego algo más. Tenemos que perfilar cuál va a ser el objetivo futuro de esta Comisión. No debemos delimitarnos simplemente a subsanar algunas cuestiones que tienen que ver con la ley y su reglamentación, sino también ponderar cuál es el impulso que queremos dar a un movimiento que es tan importante a nivel nacional e internacional.

Recién dimos cuenta de informes que señalan que solamente en el 2004 el 50% de la población mundial se alimentaba de lo producido por el régimen cooperativo. Por ejemplo, en Quebec, Canadá donde está la cooperativa Desjardins uno de cada tres habitantes son integrantes de una cooperativa. Por tanto, Uruguay puede avanzar mucho más, teniendo en cuenta que somos un país donde el 90% de la producción lechera es manejada y desarrollada por un movimiento cooperativista. Por lo tanto, hay mucho para hacer. Por ejemplo, consensuar políticas de Estado que trasciendan al actual Gobierno, analizar qué rango queremos dar a las cooperativas en sí como instrumento de producción nacional en beneficio de la sociedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- El objetivo de la Comisión ha sido el estudio del cooperativismo, y no solo se ha conformado para trabajar sobre la ley marco. Entendimos que había una inquietud por parte del movimiento cooperativo a partir de las incongruencias que se presentaron en la ley marco. Por tanto, decidimos empezar a atender esta situación que el movimiento cooperativo estaba reclamando, y que también hacía suya INACOOP. Sin lugar a dudas, el planteo que hizo el Diputado es de recibo y vamos a agendarlo.

Con respecto al tema concreto tenemos agendada la visita de CUDECOOP para el martes próximo.

Por otra parte, nos comunicaremos con el Secretario de la Presidencia a efectos de tener más información sobre el estado del decreto reglamentario. Asimismo, podremos agendar una convocatoria con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR POSADA.- Quizás valga la pena que facultemos al Presidente a hacer esos contactos y, en función de la información que pueda recabar, definir en el ámbito de la Comisión a quienes convocamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si todos estamos de acuerdo, nos pondremos en contacto con la Secretaría de la Presidencia y el martes próximo informaremos de las gestiones.

El martes a las 11 recibiremos a CUDECOOP.

Se levanta la reunión.